

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E CONTROLE DA ATIVIDADE ESTATAL: BREVES NOTAS SOBRE A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

*Fábio Magrinelli Coimbra**

RESUMO: No presente escrito buscar-se-á fixar as noções básicas do Estado Democrático de Direito e do controle da atividade estatal, apontando as características estruturais da *Controladoria-Geral da União*, que tem inédito destaque como centro do mutante *Sistema de Controle Interno* do Poder Executivo Federal.

ABSTRACT: In the present article it is sought to set the basic notions of a Constitutional Democratic State and the control of the state activity, pointing at the structural characteristics of the *Controladoria-Geral da União*, which holds an unprecedented position in the center of the changing internal control system of the nation executive power.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Estado Democrático de Direito e Cidadania. 3. Controle da Atividade Estatal. 4. Controle Interno e Externo. 5. Controle Interno: a Controladoria-Geral da União. 6. Conclusão.

* Procurador da República. Mestrando em Políticas Públicas e Processo na Faculdade de Direito de Campos.

1. Introdução

Qual é a relação existente entre as noções de Estado Democrático de Direito e de controle da atividade estatal? A resposta a essa indagação situa-se no centro de qualquer estudo, por mais breve que seja, sobre a *Controladoria-Geral da União*.

Com efeito, o exame de um órgão pressupõe o conhecimento do corpo no qual está situado. E ainda mais: considerando o órgão, no âmbito do Direito, como um centro de atribuições, indispensável que estas afigurem-se perfeitamente identificadas, para sobre ele se falar, uma vez que nada mais são do que a própria razão de sua existência.

Nesse sentido, tratando-se de controle da atividade estatal, nunca é demais lembrar que nossa Constituição Política do Império, de 1824, traduzia a máxima “*the king can do no wrong*”, ao estabelecer, em seu artigo 99, que “*A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma*”. Ora, se o Imperador era inviolável, insuscetível de qualquer responsabilização, por óbvio não havia como se falar, seriamente, em controle da atividade estatal no período imperial brasileiro; ou, ao menos, não nos termos em que hodiernamente tal controle é (deve ser) concebido.

É, pois, a partir da fixação de necessárias premissas que se deve proceder ao exame da *Controladoria-Geral da União*, órgão que vem se destacando e elevando o interesse pela temática relacionada ao controle da atividade estatal. Assim, no presente escrito buscar-se-á fixar as noções básicas do Estado Democrático de Direito (item 2) e do controle da atividade estatal (itens 3 e 4), inclusive em vista de sua insuperável relação, construindo os alicerces para que, em um segundo momento (item 5), se apresentem breves notas sobre esse órgão, a *Controladoria-Geral da União*, que em tão pouco tempo de existência adquiriu inédito destaque como centro do

mutante *Sistema de Controle Interno* do Poder Executivo Federal.

2. Estado Democrático de Direito e Cidadania

O homem é, por natureza, um ser social; de regra, vive integrado em agrupamentos. Dessa circunstância deflui a noção de Estado, consolidada a partir de três elementos básicos – povo, território e governo soberano – jungidos em torno de determinada finalidade. Exatamente em decorrência de seus caracteres, o Estado não haveria de ficar imune à evolução da humanidade; por isso, vem-se apresentando em diversos modelos ao longo dos tempos, especialmente nos últimos séculos.

Com efeito, após a Idade Média é possível identificar um modelo estatal que se firmou de forma generalizada na Europa, calcado na total concentração de poderes:¹ o Estado Absolutista. A partir do final do século XVIII, e apresentando como marco histórico a Revolução Francesa – embora não se possam olvidar as precedentes *Declarações* norte-americanas – adquire contornos uma concepção estatal teoricamente humanística e democrática, o Estado Liberal, que segundo BONAVIDES “...humanizou a idéia estatal, democratizando-a teoricamente, pela primeira vez, na Idade Moderna.”² Já no início do século XX, amparado nos ideais notabilizados pela Constituição Mexicana de 1917, pela Revolução Russa e pela Constituição Alemã de 1919, ganha força um novo modelo, o Estado Social, que acentuava o valor igualdade a partir do reconhecimento de direitos de caráter econômico e social, cujos titulares se traduziam nos “...grupos sociais esmagados pela miséria, a doença, a fome e a marginalização.”³

¹ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. p. 47.

² BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. p. 23.

³ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit. p. 53.

Todos esses modelos estatais, contudo, se mostraram insuficientes para atender aos sempre crescentes anseios da humanidade. Muito embora a cada um possam ser tecidas críticas próprias e particulares, certa é a existência de um traço comum capaz de, por si só, enfraquecer a todos: nenhum deles estabeleceu e implementou verdadeiramente a democracia – soberania popular e cidadania – como primado absoluto e inafastável.⁴

É justamente visando à supressão desse equívoco, verificado nos anteriores, que exsurge, no final do século XX, um novo modelo estatal, o Estado Democrático de Direito, “...que, conforme nos ensina a tradição, assenta-se em dois pilares: na democracia e na realização dos direitos fundamentais.”⁵ O Estado Democrático de Direito, pois, ostenta como primado a cidadania – participação decisiva do povo na atividade estatal – consubstanciada nos chamados direitos políticos, ou seja, “...os direitos que a ordem jurídica costuma reservar a cidadãos. Eles são comumente definidos como os direitos que dão ao seu possuidor um poder de influência na formação da vontade do Estado.”⁶ E, como norte de atuação, esse novo modelo estatal direciona-se indeclinavelmente à concretização dos direitos fundamentais, contando com a dignidade da pessoa humana como guia para sua jornada.

3. Controle da Atividade Estatal

O Estado Democrático de Direito, fundado na democracia e na realização dos direitos fundamentais, tem

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 118.

⁵ STRECK, Lenio Luiz. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. p. 170.

⁶ KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. p. 337.

como tarefa a realização do bem comum, que se concretiza através do atendimento às necessidades do povo, das quais são exemplos inquestionáveis, nessa concepção, a segurança, a saúde, a educação, a justiça, a moradia, a alimentação, o lazer e a cultura. Para cumprir o seu papel de atendimento às demandas da sociedade, o Estado tem gastos e necessita, conseqüentemente, de recursos, com o que desenvolve uma atividade financeira, destinada a obter dinheiro e aplicá-lo na consecução de seus fins.⁷

Essa atividade financeira estatal, em uma concepção de Estado Democrático de Direito, deve ser objeto de efetivo e permanente controle. Com efeito, detentor de todo o poder e destinatário único da gestão da coisa pública, certo é que o cidadão tem o direito de ver seus recursos aplicados de forma correta, sem qualquer espécie de irregularidade, deturpação ou malversação. E somente através de efetivo e permanente controle é que se poderá garantir aos cidadãos que suas aspirações serão cumpridas pelos governantes. Decorrentemente, esse controle deve ser concebido também de forma extremamente abrangente, a fim de se coadunar com as noções basilares do novo modelo estatal, nos moldes do conceito apresentado por GUALAZZI:⁸

...conceitua-se controle como o princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrastamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos

⁷ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. p. 4.

⁸ GUALAZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos Tribunais de Contas*. p. 26.

administrativos e de atos, decisões e atividades materiais da administração.

Nesse sentido, JACOBY FERNANDES bem destaca a relação do conceito abrangente de controle, ora invocado, com os princípios basilares que norteiam o Estado Democrático de Direito:⁹

Essa concepção [de controle], como facilmente se percebe, só pode permear num país que adote um regime democrático.

O controle, como uma função do Estado, exige, como o regime democrático, um grau de desenvolvimento da sociedade e dos agentes da Administração para alcançar seu escopo, evoluindo de modo permanente, como num ciclo de realimentação permanente: democracia – controle – democracia.

Resumindo, então: em um Estado Democrático de Direito, o controle da atividade estatal deve ser *efetivo, permanente e abrangente*.

Interessante notar, por fim, que a utilização do termo *controle* como designativo do monitoramento da regularidade da atividade estatal inicialmente encontrou resistências no Brasil, em virtude da preexistência do termo *fiscalização* na Língua Portuguesa.¹⁰ As resistências, porém, foram superadas, e a questão encontra-se sem maior relevância prática, ante o atual regramento constitucional da matéria, na medida em que a Carta de 1988 utiliza-se de ambos os termos em seu

⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública*. p. 24.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. p. 598, nota 1.

corpo. O importante, consoante se extrai do texto constitucional, é que se exerça o efetivo, permanente e abrangente acompanhamento da atividade estatal, a fim de assegurar que a mesma nunca se afaste de sua conotação pública, moral e eficiente, conseqüência de um Estado Democrático de Direito.

4. Controle Interno e Externo

De acordo com a matriz constitucional (artigo 70), o controle da atividade estatal no Brasil deve ser exercido interna e externamente em cada um dos Poderes da República. Daí decorrem as noções de controle interno e externo, cuja diferença é primordialmente subjetiva, ou seja, pertinente à origem do organismo controlador – inserido na estrutura do controlado ou estranho a ela.

Em breves linhas, é relevante anotar, quanto ao controle externo – pois do controle interno adiante se ocupará – que essa função, ao longo da história, vem se consolidando como ínsita ao Poder Legislativo, a partir da idéia de que este é constituído pelos legítimos mandatários do povo, lhe incumbindo, por isso, o controle da atividade estatal. Para execução de tal mister, o Parlamento necessita de auxílio, que pode dar-se, conforme CAMPELO,¹¹ por duas formas básicas: através de Tribunais/Conselhos de Contas, comuns na Europa Continental e caracterizados pela composição colegiada e maior autonomia funcional em relação ao Parlamento; ou através de Controladorias/Auditorias Gerais, típicas dos países anglo-saxões e caracterizadas pela direção unipessoal e estreita vinculação funcional ao Parlamento.

No Brasil, país de tradição latina e ibérica, a defesa do controle externo sempre se orientou em direção à

¹¹ CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. In: SOUZA, Alfredo José de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. p. 226-227.

instituição de um Tribunal de Contas, cuja primeira tentativa, segundo MILESKI,¹² verificou-se ainda no regime Imperial, embora a idéia somente se tenha concretizado após a proclamação da República, a partir do engajamento de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, primeiramente em nível infraconstitucional (Decreto 996-A, de 07 de novembro de 1890) e, depois, na Carta de 1891 (artigo 89). Desde então, as Constituições que se seguiram passaram a abordar o Tribunal de Contas de maneira mais detida, em um gradativo aprimoramento quanto a sua disciplina e atribuições, até o Texto em vigor, que lhe conferiu relevo não antes visto.

O mais importante a se destacar neste ponto, contudo, é que, por força de mandamento constitucional (artigo 74, inciso IV e parágrafo 1º), o controle da atividade estatal deve ser *“...sistêmico, e compreende o controle interno e externo de forma integrada e interdependente.”*¹³ Cuida-se, à evidência, de mais um consectário do Estado Democrático de Direito prometido pela Carta de 1988 (artigo 1º), cuja noção impõe, conforme já anotado, um efetivo, permanente e abrangente controle da atividade estatal. Nesses termos, é forçoso reconhecer que os controles interno e externo decorrem das mesmas razões e buscam os mesmos fins, sendo de todo salutar, portanto, a sua concomitância, de forma integrada e interdependente.

Por outro lado, e também como decorrência do novo modelo estatal, torna-se indispensável que os órgãos de controle interno e externo lancem mão *“...da mais nova e valiosa ferramenta de fiscalização da Administração – o controle social, que, em última análise, gera à sociedade, diretamente beneficiária das ações do governo, possibilidade efetiva de participação na gerência das coisas*

¹² MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. p. 191-193.

¹³ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. p. 207.

do povo."¹⁴ À evidência, o controle social, exercido pelo cidadão, individualmente ou através de organismos sociais (associativismo), é de extrema relevância em um ambiente permeado pelos ideais do Estado Democrático de Direito, o que inclusive leva MAGALHÃES RIBEIRO¹⁵ a concluir que se trata do melhor dos controles da atividade estatal:

Partindo do princípio de que, para a sociedade, o melhor controle, na perspectiva da defesa dos seus interesses, é sempre aquele que por ela é exercido, afigura-se como de extrema importância a criação de instrumentos através dos quais ela possa exercer, de modo organizado, moderno e sistemático, o controle das ações do poder público em todas as suas extensões, cobrando melhores resultados dos recursos por ela disponibilizados.

Entretanto, nunca é demais lembrar que, em um típico *país de modernidade tardia* como o Brasil, onde recém se inicia a tentativa (ainda tímida) de construção de um Estado Democrático de Direito, afigura-se um tanto quanto difícil a efetivação de um controle social, especialmente à míngua de configuração da real cidadania. Com efeito, não se verifica em *terra brasilis* a indispensável formação de cidadão, *"...através da Educação Básica, infundindo-lhe a consciência dos seus direitos e também dos seus deveres sociais, bem como dos valores humanos fundamentais que devem ser por todos respeitados na vida em sociedade."*¹⁶

¹⁴ GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. p. 300.

¹⁵ RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. *Corrupção e controle na administração pública brasileira*. p. 123.

¹⁶ GRECO, Leonardo. O acesso ao direito e à justiça. *Revista Jurídica da UNIRONDON*. p. 12.

Ou seja, o controle social assevera-se sobremaneira prejudicado, na medida em que grande parte da população nacional “...da cidadania só tem o título de eleitor, porque mal sabe ler, não ganha para alimentar a família, não tem carteira assinada...”.¹⁷ Por isso, ainda ostenta considerável relevo, na nossa realidade, o controle da atividade estatal exercido pelo próprio Estado, em suas facetas que se convencionou denominar de controle interno e externo.

5. Controle Interno: a Controladoria-Geral da União

Diferentemente do controle externo – que, conforme anotado, passou a ser constitucionalmente tratado, na figura do Tribunal de Contas da União, a partir da Carta de 1891 – o controle interno somente adquiriu foros constitucionais com a Carta de 1937, cujo artigo 67 criava, junto à Presidência da República, o *Departamento Administrativo*, com funções de fiscalização e acompanhamento da atividade estatal. A Carta de 1946 não reproduziu as disposições insertas na anterior, sendo omissa quanto à matéria, vindo a Carta de 1967 a inovar na questão, ao se referir, pela primeira vez em nível constitucional, ao *controle interno*, disciplinando-o e determinando a sua manutenção, embora somente no âmbito do Poder Executivo (artigo 72). Já a Constituição em vigor foi além, passando a tratar de forma um pouco mais acurada do controle interno e determinando a sua manutenção no âmbito de todos os Poderes da República (artigo 74).

A despeito dessa evolução, verifica-se que o controle interno ainda carece de maior regulamentação e estabilização normativa, não sendo objeto de devida ocupação por parte da doutrina, conforme bem captado por LOBO TORRES:¹⁸

¹⁷ KUNTZ, Rolf. A redescoberta da igualdade como condição de justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. p. 155.

¹⁸ TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit. p. 206.

Ao contrário do controle externo, minuciosamente regulado pela CF e solidamente estruturado em torno do Tribunal de Contas e das Comissões de Congresso, o controle interno recebe diminuta atenção constitucional e legal, se pulveriza através de órgãos nem sempre bem organizados e conta com escassa bibliografia.

Nesse sentido, não é difícil constatar que o sistema em comento, no âmbito do Poder Executivo Federal – certamente o de maior relevância, em virtude do gigantismo e do caráter nacional da máquina administrativa envolvida – constitui-se em estrutura organizacional nebulosa, especialmente em virtude de sua constante mutação. Não obstante, é inegável que nos últimos anos tal sistema de controle vem adquirindo destaque com a hoje denominada *Controladoria-Geral da União*, organismo ao qual os meios de comunicação social têm conferido inédita atenção, muito embora à míngua, regra geral, da devida precisão técnica.

Assim é que, para a correta compreensão do controle interno em tela, se mostra necessário, além dos contornos constitucionais já delineados, um breve exame evolutivo do ordenamento infraconstitucional, até se chegar às feições atuais da *Controladoria-Geral da União*.

E, nesse âmbito, a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, é tomada como um marco, por ter normatizado, em seus artigos 76 a 80, a atividade de controle interno. Tal diploma normativo, todavia, apesar de sua importância inovadora, cuidava precipuamente da *atividade* de controle interno, e não de eventual *estrutura* ou *organização* dessa atividade. Por isso, relevante foi a edição do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 – que estabeleceu as diretrizes para a denominada grande Reforma Administrativa em nível federal – na medida em que

organizou o controle interno no Poder Executivo, sob o título de *Supervisão Ministerial*. Nos termos do Decreto-Lei 200, a atividade deveria ser efetivada no âmbito de cada Ministério, pelo respectivo titular da Pasta (artigos 19 e 20), que contava, para a execução desse mister, com o apoio técnico das denominadas *Inspetorias Gerais de Finanças*, órgãos existentes nas estruturas ministeriais (artigo 23).

Essa estrutura organizacional do controle interno foi significativamente alterada pelo Decreto 84.362, de 31 de dezembro de 1979, editado para dispor sobre a matéria, o qual criou as *Secretarias de Controle Interno* (artigo 1º), detalhadamente tratadas no corpo do diploma, conforme narrado por FRANCIS WALESKA:¹⁹

...o Decreto nº 84.362, de 31/12/79, já disciplinava a estrutura do controle interno federal aplicável a recursos de qualquer natureza, estabelecendo novos instrumentos de fiscalização e acompanhamento da despesa pública. O citado diploma normativo modificou a denominação das Inspetorias-Gerais de Finanças subordinadas aos Ministros de Estado substituindo-a pela nomenclatura Secretarias de Controle Interno, assumindo as seguintes funções: acompanhamento físico e financeiro de projetos e atividades a cargo de unidades subordinadas ao Ministério ou Órgão, inclusive os decorrentes de contratos, convênios, e, sob qualquer forma, a aplicação, pelos órgãos da

¹⁹ SILVA, Francis Waleska Esteves da. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios informadores*: p. 201-202.

administração indireta e descentralizada, de recursos públicos; fornecer ao Ministro de Estado, dentro de periodicidade estabelecida, os balancetes contábeis, as posições orçamentárias, financeiras e patrimoniais e os relatórios de acompanhamento dos programas a cargo da Pasta ou sob supervisão; realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de orientação, coordenação e controle financeiro e assessorar o Ministro de Estado, no âmbito de sua competência.

O Decreto 84.362 representava um avanço em termos de controle interno também porque previa, além dos órgão setoriais vinculados a cada Ministério, um órgão central para a estrutura, denominado *Secretaria Central de Controle Interno*, subordinado inicialmente ao Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (artigo 10). O Decreto 91.150, de 15 de março de 1985, transferiu o órgão para o Ministério da Fazenda; e o Decreto 92.454, de 10 de março de 1986, o extinguiu, criando, subordinada ao mesmo Ministério da Fazenda, a *Secretaria do Tesouro Nacional*, como órgão central dos *Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria*.

A despeito das inovações, ainda não se falava em um sistema específico de controle interno, que veio a ser assim tratado e organizado pelo Decreto 93.874, de 23 de dezembro de 1986. A estrutura do novel sistema estava resumida no artigo 13 do diploma: "*Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central, as Secretarias de Controle Interno dos Ministérios e as unidades de competência equivalente, como órgãos setoriais*".

Já sob a égide da nova ordem constitucional estabelecida pela Carta de 1988, foi a Medida Provisória 480, de 27 de abril de 1994, que primeiro imprimiu significativa e ampla remodelação à estruturação e organização do sistema em comento, tratando detida e especificamente da matéria como ainda não se havia verificado.²⁰ Editado com o objetivo de organizar e disciplinar os *Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo Federal*, tal diploma criou a *Secretaria Federal de Controle*, órgão no qual foram integradas as unidades de controle interno dos Ministérios. O *Sistema de Controle Interno* restou assim estruturado:

Art. 4º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem como órgão central o Ministério da Fazenda e compreende:

- I - o Conselho Consultivo do Sistema de Controle Interno;
- II - a Secretaria Federal de Controle;
- III - a Secretaria do Tesouro Nacional;
- IV - as unidades de controle interno dos ministérios militares, da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, como órgãos setoriais.

A Medida Provisória 480 foi reeditada, com alterações, 88 vezes, até a sua última edição – a Medida Provisória 2.112-88, de 26 de janeiro de 2001 – ser convertida na Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. No texto da Lei 10.180, após a acertada retirada – com a edição da Medida Provisória 1.626-50, de 13 de março de 1999 – da *Secretaria do Tesouro Nacional* da estrutura do

²⁰ RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. Op. cit. p. 110.

sistema de controle interno, este passou a ser integrado pela *Secretaria Federal de Controle Interno*, vinculada ao Ministério da Fazenda, como órgão central, e pelos órgãos setoriais, mantidos apenas na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil (artigo 22). A criação da novel *Secretaria Federal de Controle Interno* foi festejada por LINCOLN MAGALHÃES,²¹ para quem:

A criação da referida Secretaria é decorrência de uma séria de mudanças que vem ocorrendo no Governo Federal. A Secretaria, cuja função precípua é o controle dos gastos públicos, é fruto da democracia e de uma reformulação nas instituições do Estado, que buscam ser mais transparentes e acessíveis aos cidadãos, ao mesmo tempo em que procuram a excelência na gestão dos recursos federais.

Pouco tempo depois, foi editada, em 02 de abril de 2001, a Medida Provisória 21.434-31, a qual criava a *Corregedoria-Geral da União*, vinculada à Presidência da República, tendo como função “...assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público” (artigo 1º). Tal organismo nasceu desacreditado pela opinião pública e pelo Parlamento, especialmente em virtude das circunstâncias que envolveram a sua criação, bem narradas por MAGALHÃES RIBEIRO:²²

²¹ ROCHA, Lincoln Magalhães da. *A função de controle na Administração Pública Orçamentária: Controle Interno e Externo*. In: SOUZA, Alfredo José de. et al. Op. cit. p. 206.

²² RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. Op. cit. p. 115-116.

Pressionado pela opinião pública, o Congresso Nacional desenvolveu um esforço concentrado no sentido de instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de apurar os casos de corrupção já de conhecimento público. A tentativa não logrou êxito, o que tem sido atribuído a uma desproporcional contra-ofensiva que teria sido desencadeada pelo Palácio do Planalto com vistas a evitar a instalação da CPI, inclusive com liberação de vultosa soma de recursos orçamentários para emendas de autoria de parlamentares que retirassem suas assinaturas do requerimento.

Temendo as conseqüências do imenso desgaste que tal medida acarretou para a Presidência da República, o Chefe do Poder Executivo, numa tentativa de demonstrar para a opinião pública que tinha interesses em esclarecer os episódios que, inclusive, atingiam agentes públicos de sua inteira confiança, a exemplo de seu ex-secretário particular, criou, através da Medida Provisória nº 21.434-31, de 2 de abril de 2001, a Corregedoria-Geral da União, no âmbito da Presidência da República, com o objetivo de dar andamento às representações ou denúncias relacionadas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

Inicialmente, a *Corregedoria-Geral da União* não ostentava ligação expressa com o sistema de controle interno, tanto que o Decreto 4.113, de 05 de fevereiro de 2002, posterior à sua criação, transferiu a *Secretaria Federal de Controle Interno* da estrutura do Ministério da Fazenda para a da Casa Civil da Presidência da República.

Contudo, logo o Decreto 4.177, de 28 de março de 2002, transferiu a *Secretaria Federal de Controle Interno* para a estrutura da *Corregedoria-Geral da União*, que passou a contar também com as atribuições da ouvidoria-geral (criada pela Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992), até então vinculada ao Ministério da Justiça. E, pouco depois, o Decreto 4.304, de 16 de julho de 2002 – que alterou o Decreto 3.591, de 06 de setembro de 2000 –, fixou a *Controladoria-Geral da União* como órgão central do *Sistema de Controle Interno* do Poder Executivo Federal, no lugar da *Secretaria Federal de Controle Interno*, que, conforme visto, já passara a integrar a estrutura daquela, mantendo-se assim desde então.

No primeiro dia de seu governo – 1º de janeiro de 2003 –, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória 103 (posteriormente convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003), que transformou a *Corregedoria-Geral da União* em *Controladoria-Geral da União* (artigo 31, inciso III), cujo titular passou a ser denominado *Ministro de Estado do Controle e da Transparência* (artigo 17, parágrafo 1º), mantido, pois, o *status* de Ministro de Estado (artigo 25, parágrafo único) que já detinha o anterior *Ministro de Estado Corregedor-Geral da União* (artigo 34, inciso III).

Interessante notar que essa nomenclatura – *Controladoria-Geral da União* – atualmente adotada, não é inédita. Com efeito, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, na qual foi criada a *Corregedoria-Geral da União*, o órgão chegou a ser transformado em *Controladoria-Geral da União*, por força do artigo 3º da Medida Provisória 37, de 08 de maio de 2002. Porém, tal transformação não durou muito, uma vez que referida Medida Provisória foi convertida na Lei 10.539, de 23 de setembro de 2002, sem a presença do dispositivo que a previa.

Tem-se, pois, a evolução organizacional do *Sistema de Controle Interno* do Poder Executivo Federal e, igualmente, da *Controladoria-Geral da União*, cujas feições

atuais, que atendem ao princípio sistêmico imposto constitucionalmente ao controle interno,²³ estão dispostas no Anexo I do Decreto 5.683, de 24 de janeiro de 2006, valendo transcrever o artigo 1º do mesmo, suficientemente esclarecedor quanto à macroestrutura do órgão:

Art. 1º A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e integrante da estrutura da Presidência da República, dirigida pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, tem como competência assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Por fim, impende registrar que o jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça vem reconhecendo firmemente a ampla atribuição de fiscalização incidente sobre a *Controladoria-Geral da União*, adotando como fundamento o artigo 74 da Carta de 1988, especificamente no tocante ao controle interno da atividade estatal, quando envolvidas verbas federais (MS 9642, 1ª Seção, Relator Ministro Luiz Fux, unânime, DJU 21.03.2005). A Corte, inclusive, pelo mesmo fundamento, tem firmado a legalidade do procedimento de divulgação dos resultados preliminares dos trabalhos da *Controladoria-Geral da*

²³ MILESKI, Helio Saul. Op. cit. p. 164.

União na internet, em prestígio à transparência da gestão pública, indispensável à noção de Estado Democrático de Direito (MS 9794, 1ª Seção, Relator Ministro Francisco Falcão, unânime, DJU 01.02.2005).

6. Conclusão

No presente escrito procurou-se, conforme preliminarmente registrado, apresentar breves notas sobre a *Controladoria-Geral da União*, a partir de um exame que levasse em conta as premissas imprescindíveis para a devida cognição da matéria.

Assim, após a pequena explanação procedida, é possível firmar que o Estado, embora não seja ainda uma noção acabada, apresenta-se hoje sob a roupagem de um modelo denominado Estado Democrático de Direito, que supera os anteriores ao assentar, como pilares, a democracia e a realização dos direitos fundamentais, privilegiando a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Dirigida unicamente à consecução do bem comum, a atividade estatal, no modelo invocado, deve ser submetida a *efetivo, permanente e abrangente* controle, interno e externo – integrados e interdependentes. Em nível federal, o *Tribunal de Contas da União*, órgão secular, é responsável por auxiliar o Parlamento na execução do controle externo, enquanto que o controle interno é exercido, mais especificamente no âmbito do Poder Executivo, pela incipiente *Controladoria-Geral da União*. E, ao lado do controle interno e externo, afigura-se de extremo relevo o controle social, individual ou associativo, muito embora, em *terra brasílis*, ainda seja difícil sua execução pragmática, à míngua de configuração da real cidadania.

Prosseguindo, pode-se igualmente firmar, a título de conclusão, que o controle interno não ostenta a mesma ocupação dada ao controle externo, carecendo de devida atenção constitucional, legal e doutrinária. E, talvez em

virtude dessa circunstância, exsurge a característica mutante do *Sistema de Controle Interno* do Poder Executivo Federal, tais as transformações a que foi submetido nas últimas décadas, o que contribui para que se apresente ainda de forma nebulosa. Finalmente, chegue-se à *Controladoria-Geral da União*, órgão central do referido sistema, vinculado diretamente à Presidência da República e com *status* de Ministério, ao qual se tem conferido, após um nascedouro de descrédito, inédita atenção, embora sem a devida precisão técnica.

Pelo exposto, tem-se que a *Controladoria-Geral da União*, atualmente com uma macroestrutura e com ampliadas atribuições, permite alimentar esperanças, inclusive em vista do posicionamento jurisprudencial verificado, no sentido de que, efetivamente, o controle interno da atividade estatal, no âmbito do Poder Executivo Federal – importante por excelência – venha render frutos à cidadania, colaborando para a implantação do Estado Democrático de Direito prometido pela Carta de 1988.

Referências:

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. In: SOUZA, Alfredo José de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 225-239.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

GRECO, Leonardo. O acesso ao direito e à justiça. *Revista Jurídica da UNIRONDON*. Cuiabá, n. 1, p. 11-32, mar. 2001.

GUALAZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: RT, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KUNTZ, Rolf. A redescoberta da igualdade como condição de justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MILESKE, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: RT, 2003.

RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. *Corrupção e controle na administração pública brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função de controle na Administração Pública Orçamentária – Controle Interno e Externo. In: SOUZA, Alfredo José de. et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SILVA, Francis Waleska Esteves da. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios informadores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

STRECK, Lenio Luiz. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.